

# 非营利性民办高校政府监管的“善治”选择<sup>\*</sup>

刘亮军

**摘 要:** 随着《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(修订草案)的即将实施,各级政府如何支持和规范民办学校的办学监管备受社会关注。新法新政下,非营利性民办高校将成为中国民办高等教育的主体力量,更加凸显公益性。文章立足政府治理视角,围绕非营利性民办高校实际问题,分析政府如何开展规制监管。研究表明,通过“完善组织机构、明确监管重点、建立约束机制”三项监管措施,为政府规制监管非营利性民办高校提供了“善治”选择,可为发挥民办教育分类管理中政府职能的效度提供有益参考。

**关键词:** 非营利性民办高校; 政府监管; 治理策略

2016年以来,新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》)以及《国务院关于促进社会力量兴办教育促进民办教育进一步发展的若干意见》(以下简称《若干意见》)等系列法律和文件的出台,标志着中国民办高等教育进入分类管理、分类发展的新时代。截止2019年2月,有29个省级行政区域出台了关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见。在新的“二分法”背景下,民办高校“营非”选择仍在过渡期。2019年3月27日,在教育部办公厅印发的《民办教育工作部际联席会议2019年工作要点》中指出:规范民办学校办学行为,研究制定非营利性民办学校监督管理、财务监管和民办高校内部治理等办法。这充分说明,政府对非营利性民办高校监管的适切性需求。目前研究非营利性民办高校政府规制监管的较少,石邦宏(2008)提出“监管民办高校教育质量”,隗同强(2011)和潘留仙、陈文联(2015)提出“非营利性民办高校约束机制建设”等问题,这些研究提出民办高校发展需要政府“善治”监管,而政府的“善治”监管需要可行的监管政策支撑。老子曰“政善治,事善能。”著名学者俞可平教授认为:善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治程度越高,管理的有效性也

就越高。<sup>[1]</sup>政府“善治”成为新时代政府监管民办高校进行分类发展的主要举措,不容忽视。为此,本文尝试转换研究角度,站在政府治理视角,正视非营利性民办高校规制监管存在的现实问题,聚焦“组织建设、管控重点和机制约束”等问题,强化政府规制监管的“善治”行为,积极回应国家制定非营利性民办高校政府监管政策的切实需要。

## 一、非营利性民办高校政府监管是促进民办高等教育发展的要求

“支持与规范”是国家对民办高等教育发展和治理的法理定位,一手抓支持,一手促规范,两者缺一不可,共同组成了我国民办高等教育的政策体系。在支持和规范中,规范是基础和前期,若不能实现规范发展,加大支持就失去了意义,加大支持建立在规范发展的前提下。当前,非营利性民办高校的举办方存在经济利益诉求,学校内部法人治理结构的不合理、办学行为的不规范等原因决定政府须加大规制监管。

(一) 防止非营利性民办高校举办方逐利倾向的需要

投资总是在寻找某种利益,不图利益回报的投资往往是缺乏责任的行为。<sup>[2]</sup>我国民办高等教育办

收稿日期: 2019-04-20

作者简介: 刘亮军,厦门大学教育研究院博士研究生,郑州科技学院教务处副教授。(厦门/361005)

<sup>\*</sup> 本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“非营利性民办高校的风险防范与政府监管研究”(18YJC880053)研究成果。

学的基本特征是投资办学。<sup>[3]</sup>逐利是我国民办高校在初级发展阶段投资办学的必然特性。实施分类管理后,大多数民办高校会选择成为非营利性民办高校,但是其举办者并不会在短期内完全改变投资办学的诉求。举办者会利用自己对民办高校的控制权,通过多种方式获得回报,若不加强对非营利性民办高校的规制监管,分类管理会存在流于形式的风险。首先,举办者可以利用举办者变更的方式获得经济回报。根据《民促法》的规定,民办高校的举办者可以是社会组织(主要是投资公司)或个人,举办者享受特定的权利并承担相应的义务。举办者变更实际上就是学校举办权的交易行为,容易导致学校资源的外流。《民促法》修改以后,国内多所民办高校将举办者由自然人变更为教育公司。举办者变更为教育公司以后,公司层面的股东变更只需要在工商部门登记,民办高校的实际控制人往往通过公司层面的股东变更获利,教育行政部门很难实施有效的监管。目前已有部分民办高校举办者通过转让、变更学校获取数亿元经济收益。其次,举办者的关联交易缺乏有效的监管手段。在投资逐利理念下,部分“非营利性民办高校”的办学者,以“非营利之名”既获得国家税收等有关优惠政策,又通过有关协议和关联交易方式获得利润,在某种程度上导致宏观层面推导的民办教育分类管理失去现实意义。<sup>[4]</sup>据有关媒体统计,《民促法》修订公布后不到2年的时间,已有民生教育、新高教集团、宇华教育集团、春来教育集团等7家教育公司在港股上市。截止目前,A股或港股已经或拟证券化的民办高校共33所(其中独立学院9所、独立设置的民办本科院校14所、民办专科10所)。这些上市的教育公司所控制的民办高校,大多都准备选择非营利性民办高校,上市教育公司的大部分利润均通过关联交易的方式从高校获得,这种关联交易也会损害学校自身的利益。所以,非营利性民办高校举办者的逐利倾向要求政府加大规制监管。

## (二) 完善非营利性民办高校内部治理结构的需要

非营利性民办高校内部法人治理结构是其科学管理和可持续发展的核心问题,是彰显办学能力和管理水平的重要标志。首先,内部法人治理结构的不合理制约学校民主决策与科学发展。民办高校领导体制是董事会领导下的校长负责制,党委主要发挥政治核心、保障监督职能。但在实际中仍有部分

民办高校董事会揽权较多,权力较大,聘任的校长成为“打工者”,校长治校职权没有得到保障,选派的党委书记虽然在党务方面职责明确,但参与学校董事会进行重大决策方面的话语权不够。董事会、党委和行政职能在民主管理、群策群力、分工合作等方面还存在错位,校内顶层的“三驾马车”还没有形成并驾齐驱之势,导致民办高校内部法人治理结构存在问题,在一定程度上影响学校科学决策与管理效率。其次,普遍而浓厚的家族化影响非营利性民办高校健康发展。当前民办高校存在横向和纵向两个方面的家族化。横向家族化是指多个家庭成员共同担任民办高校要职参与学校管理,纵向家族化是指举办者子女接班成为新的决策者。一定范围内的家族化管理有利于民办高校提高决策和管理效率,但若存在某些家庭成员素养不高、家庭内部关系不和的现象,甚至有的学校因此产生激烈矛盾而导致学校倒闭,严重制约和阻碍了学校的可持续发展。第三,民办高校监事监督职能存在缺失。《民促法》首次提出要完善民办学校的监督机制,《若干意见》也提出民办学校要建立监事(会)。监事会是监督民办高校规范办学、科学决策的重要机构。根据调查,目前很多非营利性民办高校建立的监事会,仍是由举办方家族成员担任监事会领导,主要存在履行监督职能不够,监事权限发挥不够甚至成为摆设,直接参与学校重大事项决策较少的问题,造成监事会监督工作职能缺失、师生及利益相关者权益得不到有效保障。综上所述,非营利性民办高校法人治理的不完善需要政府加强规制监管。

## (三) 规范非营利性民办高校办学行为的需要

非营利性民办高校规范办学是其赢得社会正面形象的重要载体,是民办高校赖以生存的基本条件。然而,仍有部分非营利性民办高校在财务管理、师资队伍建设和教学质量等方面存在一些不当行为,给民办高校带来较大的负面影响。首先,财务管理和经费使用不当导致学校产生一定的办学风险。“民办高校投资办学的性质决定了其在市场经济中风险发生的必然性,而这其中财务风险最主要、最关键、也最具破坏性。”<sup>[5]</sup>民办高校由于办学经费来源的特殊性,财务管理实行的仍是集中制管控。大多数学校没有实行经费管理的规划与预算制度,在学校财务管理执行与监督方面存在漏洞。经费使用中也可能存在一些变换或调整支出范围的问题,在经费设立、保障配置、监管审计等方面规范不够,造成经费使

用效率不高,制约办学效益。其次,教师人事管理不规范造成学校办学声誉下降。民办高校教师人事关系基本上是合同聘任制,青年教师在职收入和退休后的社会保障远远低于公办高校,教师会把自己工资待遇和保障与同类公办高校对比,一有好的机会就有人跳槽离开。有的民办高校不能按时发放工资和福利待遇,不能保障教师合法权益,缺乏必要的人文关怀,如爆出“开除患癌女教师”等负面新闻就是例证,降低了民办高校对教师的吸引力和民办高校的社会声誉。第三,主要教学环节质量问题造成学校的社会信任危机。大多数非营利性民办高校是非学历教育升格为高职或高职升格为本科的院校,学校定位于应用型人才培养,部分民办高校的学生校外实习教学一直沿袭高职阶段的固有模式,定期组织学生到校外企业进行生产实习锻炼,由于企业用工时间和生产实际的不同,很多专业的学生被安排到与所学专业对口率不高的岗位进行跟岗,因为工作时间和劳动强度等问题,造成学生与企业发生摩擦,进而学生家长也与学校产生矛盾,家长又会把问题诉至社会媒体,媒体报道造成社会对民办高校教学质量的有效度产生质疑,进而影响民办高校的整体办学声誉。

## 二、非营利性民办高校政府监管的三大缺失

政府规制监管是促进非营利性民办高校发展与规范不可或缺的重要手段。民办教育实施分类管理后,政府规制监管的质量直接决定了国家支持和规范民办高等教育发展的效度。当前,非营利性民办高校政府规制监管主要存在组织机构不健全、规制监管重点不明确、规制监管机制不完善等三个方面的问题。

### (一) 监管的组织机构薄弱

非营利性民办高校占据民办高等教育的三分之二体量,但是政府监管非营利性民办高校的组织建设还较薄弱。首先,政府规制监管的组织机构不健全。在国家层面没有专门的民办教育行政管理机构,只在教育部发展规划司下设民办教育管理处,部门工作人员少,研究制定落实民办教育政策措施的人力资源明显不足,难以把握全国民办高校实际动态;在地方层面只有部分省(自治区、直辖市)设立民办教育处(科),同样是人员少。从国家到地方的监管没有形成体系,监管口径也不一致。各级政府

对民办高校的规制监管普遍存在“四不”现象,即机构不健全、人员不到位、职责不明确、监管不深入。民办高校在办学实际工作中遇到问题时经常出现无处咨询、无法推进、无能为力。其次,行政部门多头规制监管问题普遍存在。根据《中央有关部门贯彻实施〈国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见〉任务分工方案》,教育、民政、工商、税务、公安、消防、卫生等部门都负有对民办学校的监管职责,要对民办高校进行规制监管,但是各部门监管民办高校的制度和实际行动无法形成组织合力,没有实现主管部门牵头,协助部门配合,齐抓共管的统一治理模式。一些省份尚未建立相应的省级民办教育联席会议制度。有些行政部门把民办高校作为营利性机构看待,对民办高校开展规制监管工作时经常是集权式干预多、服务少,管理越位或者缺位多,协同服务少,造成规制监管主管部门权力较大、民办高校办学自主性较弱的局面。

### (二) 监管的重点不明确

政府规制监管非营利性民办高校的制度未明确监管重点,以至于在实际工作中监管抓手不够。首先,内部法人治理结构不合理。非营利性民办高校的发展属性决定了其治理结构的单一性。创办者仍实行“家族化、夫妻店、兄弟连”的“自主任性”中小企业管理模式。<sup>[6]</sup>有的学校认为只要规模不减,学校就一直会立于不败之地,而任性单一的管理模式已经不能适应民办高等教育由粗放到精细化的发展需求,特别是政府、学校、教师、学生、家长等利益相关者都在关注自己的利益保障,学校内部治理制度存在明显不足。其次,资产和财务一直未得到有效监管。比如教育部25号令要求民办学校进行资产过户,但是仍有大量的民办高校没有进行资产过户。《民促法》规定,民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权,任何组织和个人不得侵占。但根据笔者对91所民办高校的调查发现,94.4%的民办学校设立了学校名称的银行基本账户,还有5.6%的民办学校尚未设立学校名称的银行基本账户,资金管理不规范。民办高校财务成为监管最薄弱的环节。第三,办学章程的审核与执行监管还未到位。章程是大学的“基本法”,只有制定了完善的大学章程,才能围绕章程制定学校各个方面的“部门法”。<sup>[7]</sup>章程的制定需要政府的审核,政府应

加强对民办高校章程制定和执行情况的检查监督。<sup>[8]</sup>但是,目前大多数民办高校的办学章程未通过省级教育行政部门核准,导致政府规制监管规范协议的缺失。

### (三) 监管的机制不健全

政府规制监管非营利性民办高校机制决定了监管工作的质量和有效度。首先,未建立长效的规制监管机制。除有民办普通高校设置标准外,还未有系统的非营利性民办高校评价标准。目前国家对高校的监管主要是教学评估,本科高校5年一轮,高职院校是教学诊断评价,这些评估周期太长。虽然大多数省份开展了民办高校年检制度,但有的地区的年检流于形式,不能很好地发挥监管作用,民政部门和教育行政部门职能相互交叉。其次,未能主动把握学校瞬时性办学风险的预判干预。由于非营利性民办高校办学者不同的教育理念、价值观、对教育规律和市场规律的不同把握等缘由,有时缺乏对外部环境政策和内部苗头性问题的研判,办学风险可能随时发生。这些突发性办学事件让政府和学校束手无策。如:因为办学土地问题处理不当,当地群众集体围堵校门,经常干扰正常办学;学生发生意外突然伤亡,引发家属组织人员大闹学校,干扰正常教学秩序;学生因学籍等原因产生上访事件等等,一旦学校和管理部门对发生的风险未及时掌控,就会出现区域性群体事件,给办学造成不良影响。第三,对违规办学行为的执法力度缺失。非营利性民办高校由于办学资金紧张,特别是以举办工科、医学和艺术类学科为主的民办高校,学科专业仪器设备要求高,有的学校为节约办学成本会压缩开支,有的甚至违反有关规定减少实践课程。部分学校压缩教师社会统筹上缴比例,而社会劳动保障部门缺乏对民办高校严格执法,造成教师合法权益受损。

## 三、非营利性民办高校政府监管的“善治”路径

“认真分析民办高校面临风险,按照非营利性民办学校特点建立防范和监管办学风险机制是促进民办教育可持续发展的关键所在。”<sup>[9]</sup>“对民办高等教育办学活动仅靠‘服务者自觉’和‘消费者警觉’远远不够,它不能仅仅依靠类似于私人产品市场上的‘企业自律’和‘买者注意’规则,还必须依赖于强有力且符合逻辑的外部监督机制。”<sup>[10]</sup>所

以,在国家上位法的规制下,通过“建立组织机构、明确监管重点、强化约束行为”等主要举措,实现政府对非营利性民办高校的“善治”监管。

### (一) 完善监管的组织机构

主动适应国家“放管服”政策,建立专门的民办教育规制监管机构,保障政府职能的落实。<sup>①</sup>落实2017年8月14日国务院同意建立的民办教育工作部际联席会议制度,加强部门协调配合,共同破解民办教育发展中的重点难点问题。有全国人大代表曾建议教育部增设民办教育管理司,在国务院和教育部指导下协同有关职能部门做好政策制定与督查工作,这一建议在目前非常具有现实针对性。在地方层面,加强规范各省域和地市级民办教育管理机构建设,配足配齐人员编制。加强中央和地方的沟通协作,构建国家、省和地市三级民办教育管理系统,明确工作职责和规制监管流程,配置专门人员从事民办教育管理与服务工作。落实国家非营利性民办高校管理制度,确定年度工作计划和重点推进工作,定期组织相关职能部门有计划开展非营利性民办高校的调查研究、集体会商研讨,有效协同相关部门解决共性问题,让非营利性民办高校在国家支持和规范的政策下快速发展。

### (二) 明确监管的重点领域

从政府监管角度来看,政府对学校面面俱到的监管是不现实的,但是抓住内部治理、财务、法人财产权和教学质量等四项重点是政府落实民办教育分类管理的必然要求。一是优化内部法人治理结构。非营利性民办高校是以实现公共利益为目的而设立的非营利法人。我国民办教育分类管理的实践刚刚起步,面对特殊的发展背景和民办高校法人治理中存在的一些痼疾,如果没有相对完善的法律制度对两类民办高校的治理结构分别进行规制,那么分类管理很可能流于形式抑或出现混同。<sup>[11]</sup>用现代大学制度指导学校做好内部法人治理工作,政府统一核准并公开民办高校办学章程,完善法人章程建设,逐步推进“家族化”单一管理向利益相关者共同治理发展,建立“董事会领导、监事会监督、党委组织保障、校长执行治学、师生主动参与”的“五位一体”内部治理体系。二是加强财务工作监管力度。建议加快研究制定《非营利性民办高校财务监管办法》,核定学校财务机构设置标准,建立财务人员准入制度,实行举办者亲属回避制度和第三方审计制度。重点监管学费收入是否进入学费专户,年度预

算是否向师生公开和在主管部门备案,资产和负债管理是否准确在账,资金使用是否符合财务规定要求。鉴于非营利性民办高校的非营利属性,特别要对包括VIE结构在内的关联交易财务进行跨部门严格协同监管。三是强化落实法人财产权的规制监管。政府监管部门要监管民办高校是否落实法人财产权,资产是否过户到学校名下,举办者是否有侵害学校合法权益的情况发生,是否从源头上存在不规范资产交易和显性的民办高校办学风险情况。四是加强教学质量监管。研究改进地方教育行政部门年检工作不足,由教育部民办教育主管部门牵头,制定非营利性民办高校年检标准,各省市具体组织实施,及时纠正学校教学方面的不规范行为,做到不走形式,客观考评,年检结果向社会公布并与学校办学奖惩挂钩。根据国家新发布的专业类国家标准,制定并组织开展民办高校专业评估,推动学校参加国家组织的教学工作评估,把政府监管教学质量落到实处。

### (三) 建立监管的“善治”机制

教育是育人的活动,教育服务是一类特殊的“商品”。对各级各类民办学校的举办及运营,都不能放任自流,而应建立起相应的行政监管措施。<sup>[12]</sup>各国普遍注重和加强对私立教育的管理、监督和评价,通过相关法律和评价机制将办学行为置于国家监督之下。<sup>[13]</sup>建立政府规制监管机制是保障国家推动非营利性民办高校健康发展的基本规范。

1. 建立三方组织监测认证制度。认证制度是美国高等教育领域的重要质量保障模式,营利性和非营利性私立高校要想获得联邦政府的项目资助,必须通过联邦教育部认可的认证机构的认证。<sup>[14]</sup>建立社会三方组织监测认证是国际成功经验,开展非营利性民办高校认证工作是政府支持学校的重要审核程序。一是按照国家“管评办”分离政策,政府公开招标确定认可社会合法三方组织。结合民办高校分类管理制度,研制非营利性民办高校办学监测认证标准,通过定期开展非营利性民办高校监测认证工作,将认证结果分为合格与不合格两个等级。二是建立监测认证结果与政府财政扶持政策挂钩制度,根据政府扶持非营利性民办高校的有关政策,对于办学规范、特色明显、师生满意度高的非营利性民办高校政府授予“民办非营利性监测认证合格高校”,给予政府专项财政支持;对于办学不规范、师生不满意、社会声誉不好的民办高校下达限期整改

通知书,在整改期限内民办教育管理机构加强管控财政支持、招生计划、专业设置和教学科研项目申报,对超整改期限仍未通过监测认证的学校吊销办学许可证。

2. 建立风险防范与联合执法制度。构建风险防范与联合执法机制是政府规制监管的刚性举措。一是建立非营利性民办高校风险防范干预制度。教育行政部门要定期指导和培训非营利性民办高校的举办者和校长,用制度指导举办方坚持公益性和遵照教育规律,淡化逐利,正确处理办学效益与经济效益的平衡关系,通过前置性规范减少民办高校不规范办学行为的发生,促进办学回归教育初心、回归人才培养本位。二是建立并实施多部门协同联合执法机制。按照法律程序做好联合执法的各项工作论证,向社会公示处置非营利性民办高校违法执法工作规范。当非营利性民办高校遭遇“突变型”办学风险和违法违规办学行为时,在国家民办教育管理机构指导下,各级地方政府教育行政部门结合地方公安部门牵头成立联合执法机构,重点对违规行为、校园风险爆发、师生重大危机、教学质量风险开展联合执法。用好政府规制监管应急机制,一旦学校出现较大危机时,启动应急处置预案,协同相关机构,组织各方力量保障学校平稳运行,保护师生员工的合法权益,维护民办高校的正面形象。

3. 建立学校信息公开与披露制度。非营利性民办高校办学信息公开与披露是其社会诚信度的重要体现。民办高校信息披露可以从高校、监管部门和三方机构进行提供。<sup>[15]</sup>一是建立规制监管学校重要信息查询平台。按照教育部2010年颁布的《高等学校信息公开办法》的要求,建立非营利性民办高校信息公开平台,由省级教育行政部门负责监督管理,按照日常业务管理掌握信息,和社会三方监测认证结果,通过官方平台向社会发布学校的办学许可证、法人变更、诚信办学和认证结果等重要信息,让社会、家长、学生等利益相关者了解学校的办学信息。二是委托社会组织建立学校常规办学信息发布平台。按照非营利性民办高校办学章程,委托非营利性民办高校联盟等社会组织,统一向社会公布学校的办学条件、教学科研、收费标准、管理模式、就业创业、师生成果等常规性信息,定期向社会公布年度办学质量报告,保障家长、学生、管理部门的知情权,帮助学校树立良好社会形象,让社会知晓学校的办学实际,吸引考生选择到学校求学深造。

#### 四、结语

政府监管的“善治”是落实国家推进“放管服”政策的有效手段,是国家治理民办高校的重要责任。政府监管模式是一项十分复杂的系统工程,尤其是高等教育事关民族兴旺、人民福祉和国家未来。<sup>[16]</sup>多元化、服务型、督导式的监管是未来政府监管民办高校的理性选择。随着《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(修订草案)的逐步实施,强化民办高校规制监管的综合改革等举措仍然任重而道远,而政府对非营利性民办高校的“善治”监管却需在不断的实践与探索中前行。

#### 注释:

①李孝轩在2018年8月23日《人民政协报》发表《上市教育机构如何看待民促法实施条例送审稿?》,文中建议教育部增设民办教育管理司。笔者也认同此建议。

#### 参考文献:

- [1]俞可平,等.中国公民社会的兴起与智力的变迁[M].北京:社会科学文献出版社 2002:10.
- [2]贾少华.民办大学的战略[M].杭州:浙江大学出版社 2005:6.
- [3]邬大光.投资办学:我国民办高等教育的本质特征[J].教育研究 2006(6):59-60.
- [4]潘奇,董圣足.VIE架构在教育领域的应用、问题及其对策[J].教育发展研究 2018(5):23-28.
- [5]王旭,王志洲.民办高校财务风险的防范及

其规避[J].教育科学 2014(5):32.

[6]施文妹,周海涛.民办高校内部治理的变革特征、基本模式和未来走向[J].现代教育科学 2019(1):12.

[7]孙宵兵.推进大学章程实施提高高校治理水平[J].中国高等教育 2016(19):6.

[8]王维坤,张德祥.我国民办高校章程文本表

达现状研究[J].中国高教研究 2017(7):47.

[9]周海涛,等.民办学校分类管理政策研究[M].北京:经济科学出版社 2016:254-258.

[10]柯佑祥.民办高校定位、特色与发展研究[M].武汉:华中科技大学出版社 2013:28.

[11]王义宁.非营利性与营利性民办高校法人治理结构比较[J].浙江树人大学学报 2018(6):6.

[12]董圣足.我国民办教育治理制度:变革与创新[J].华东师范大学学报(教育科学版) 2017(6):21.

[13]周海涛.国际私立教育发展动向和我国民办教育应有作为[J].清华大学教育研究 2017(3):29.

[14]江虹,鞠光宇.美国政府对营利性和非营利性私立高校的分类管理研究[J].高教探索 2016(1):55.

[15]史雯婷.民办高校办学风险及其监管体系建构[J].教育发展研究 2008(24):47.

[16]李青.民办高校政府管制模式重构研究[M].北京:北京师范大学出版集团 2011:184.

(责任编辑 刘第红)